

HINTERGRUND

Die EU hat sich als Teil des Europäischen Green Deals verpflichtet, bis zum Jahr 2030 mindestens 55 Prozent ihrer klimaschädlichen Treibhausgase im Vergleich zum Jahr 1990 zu reduzieren, um [2050 klimaneutral zu sein](#). Die EU-Kommission sieht sich in ihrer klimadiplomatischen Funktion als weltweite Vorreiterin. In der Debatte um das [europäische Emissionshandelssystem](#) (EU-ETS) wurden Ansätze diskutiert, andere Staaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen (THG) zu bewegen.

Umstritten ist die [kostenlose Zuteilung von CO₂-Zertifikaten](#) des EU-ETS. Hauptargument dafür ist die angebliche Abwanderung von Unternehmen in Länder ohne vergleichbare CO₂-Bepreisung ([Carbon Leakage](#)). Um dem entgegenzuwirken, erhält die energieintensive Industrie einen Großteil ihrer Emissionszertifikate kostenlos. Dieses Vorgehen wird seit langem von Umweltverbänden kritisiert. Vor dem Hintergrund künftig knapperer CO₂-Zertifikate im Emissionshandel hat die Kommission als Teil des „Fit-for-55“-Pakets ein CO₂-Grenzausgleichssystem (Carbon Border Adjustment Mechanism - CBAM) vorgeschlagen. Für ein solches System hatte sich das [EU-Parlament](#) im März 2021 in Form [einer Entschließung](#) ausgesprochen. [Gefordert](#) hat es eine Vereinbarkeit mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). Außerdem rief das EU-Parlament dazu auf, insbesondere Länder des globalen Südens bei der Dekarbonisierung zu unterstützen. Es fordert auch, dass der CBAM zusätzlich zur kostenlosen Zuteilung existieren soll.

FINALER STAND

[Mitte Juli 2021](#) hat die EU-Kommission als [Teil des „Fit-for-55“-Klimapakets \(FF55\)](#) ihre Vorschläge für die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems vorgelegt. [Der Gesetzesvorschlag der EU-Kommission \(KOM 2021/654 final\)](#) zielt in Kombination mit anderen Gesetzesvorschlägen der EU-Kommission darauf ab, die Emissionen innerhalb der EU zu senken. Zugleich soll es einen Anreiz für andere Staaten der Welt bieten, ihre Ambitionen zu steigern. Am [13.12.2022](#) konnten Rat und EU-Parlament im Trilog eine Einigung über das CO₂-Grenzausgleichssystem erzielen und somit den weltweiten ersten CO₂-Grenzausgleich geschaffen.

Das System wird mit einer [Übergangsphase](#) ab 2023 bis 2025 eingeführt und 2026 dann tatsächlich in Kraft treten. Er wird auf energieintensive Importe in die EU angewandt, Exporte sind bisher ausgeschlossen. Es wird für die Sektoren mit dem vermeintlich höchsten Risiko für Carbon Leakage gelten: Zement, Stahl, Eisen, Aluminium,

Düngemittel, Elektrizität und Wasserstoff. Vor Ende der Übergangsfrist prüft die Kommission, ob der Geltungsbereich auch auf [organische Chemikalien und Kunststoffe](#) ausgeweitet werden kann. [Ab spätestens 2030 sollen alle Sektoren unter dem ETS](#) in den CBAM fallen.

Die in die EU [importierenden Unternehmen](#) müssen sich ab 2023 bei den nationalen Behörden registrieren und bis 2025 Emissionen melden, ohne dass den Unternehmen dadurch Kosten entstehen. Ab 2026 müssen Unternehmen jährlich eine Abrechnung zum THG-Ausstoß ihrer Produkte einreichen. Den Ausstoß müssen sie dann durch den Erwerb von Zertifikaten bei den nationalen Behörden kompensieren.

Für die [Berechnung der Menge](#) an CBAM-Zertifikaten werden die Emissionen (CO₂ und N₂O) einbezogen, welche bei der Produktion der importierten Produkte entstanden sind (graue direkte Emissionen) (Scope 1). Die Kommission soll darüber hinaus prüfen, inwiefern auch indirekte Emissionen aus dem für die Herstellung eines Guts zugekauften Strom (Scope 2) einbezogen werden können. Zur Berechnung dient ein wöchentlicher Durchschnittspreis, der sich aus dem Auktionspreis des EU-ETS in der vorangegangenen Woche ergibt. Können die Unternehmen nachweisen, dass sie im Produktionsland bereits Abgaben für die [Treibhausgase entrichtet](#) haben, wird dies beim Import berücksichtigt.

Die [Einnahmen](#) aus den Zahlungen der Importeur*innen werden in den allgemeinen EU-Haushalt fließen.

Spezifische Vorschriften sollen regeln, welche Produkte durch das CBAM-System erfasst werden. Aus Komplexitätsgründen sollen organische chemische Erzeugnisse nicht darunterfallen. Die Regelungen sollen für alle Produkte gelten, die nicht aus EU-ETS-Ländern oder verknüpften Systemen (z.B. Schweiz) stammen. Der Vorschlag der Kommission enthält also keine Form der Erleichterung für Staaten des globalen Südens und wurde im Trilog auch so übernommen. Es gibt lediglich die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit der EU bei der Dekarbonisierung.

Bis 2034 soll für [in der EU ansässigen Unternehmen](#) der vom CBAM regulierten Sektoren die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im EU-ETS schrittweise auf Null gesenkt werden. Im ersten Jahr des CBAM werden die Zuteilungen nur um 2,5 Prozent gekürzt, in 2030 sind es schon 48,5 Prozent, 2033 dann 86 Prozent. Damit wird die Vereinbarkeit von CBAM mit den internationalen Handelsregeln (WTO-Regeln) sichergestellt.

Die Kommission ist für die zentrale CBAM-Verwaltung zuständig und soll 2027 die CBAM-Regeln vollständig überprüfen.

PROZESS & DOKUMENTE

14. Juli 2021: [EU-Kommission stellt „Fit-for-55“ Vorschläge vor](#)
Inkl. [Vorschlag zur Schaffung eines CO₂-Grenzausgleichssystems](#) (Verordnung) und [Folgenabschätzung](#)

15.07.-5.11.2021 [Konsultation des Vorschlags der Kommission](#)

29.09.2021: [Wettbewerbsrat](#) [Gedankenaustausch](#)

09.12.2021: [Energieminister*innenrat](#)

20.12.2021: [Umweltminister*innenrat](#) [Fortschrittsbericht des Ratsvorsitzes](#)

07.12.2021: [Rat Wirtschaft und Finanzen – Bericht des Vorsitz](#)

08.12.2021: [Wirtschafts- und Sozialausschuss bezieht Stellung](#)

21.12. 2021: [Berichterstatteur Chahim veröffentlicht seinen Bericht](#)

12.01.2021: [AGRI-Ausschuss veröffentlicht Stellungnahme](#)

15.03.2022: [Allgemeine Ausrichtung im Rat Wirtschaft und Finanzen \(federführend\)](#)

13.12.2022: [Einigung im Trilog](#)

POSITIONEN DER GESETZGEBENDEN INSTITUTIONEN

	EU-Kommission	EU-Parlament	EU-Ministerrat
Kostenlose Zuteilung im EU-ETS	Langsames Outphasing bis 2035 (jährliche Reduktionsrate 10 % ab 2025)	Langsames Outphasing bis 2032 (minus 7% 2027, 9% 2028, 15% 2029, 19% 2030, 25% 2031)	Langsames Outphasing bis 2036 (minus 5% die ersten zwei Jahre, danach 7,5% bis 2030, 2030 immer noch 70%)
Erfasste Sektoren (Import)	Zement, Stahl, Eisen, Aluminium, Düngemittel, Elektrizität	Wie KOM, aber zudem Wasserstoff, bestimmte organische Chemikalien, Plastik, Ammoniak, verarbeitete Produkte (Schrauben, Bolzen)	Wie KOM, zudem bestimmte Downstream-Produkte sowie „De Minimis“ Regel
Mittelverwendung	EU-Eigenmittel, Re-Finanzierung von „Next Generation EU“	Wie KOM, aber auch Hilfe bei der Dekarbonisierung anderer Länder	Keine Festlegung / EU-Eigenmittel
Unterstützung anderer Länder bei der Dekarbonisierung	Keine konkreten Programme, keine finanzielle Unterstützung	Unterstützung der Dekarbonisierung anderer Länder	Keine konkreten Programme, keine finanzielle Unterstützung



FINALE VERSION DES CO₂-GRENZAUSGLEICHSYSTEMS

Kostenlose Zuteilung	Läuft bis 2034 aus (nur für Sektoren, die vom CBAM abgedeckt werden) Schrittweise Einführung ab 2026: 2.5%, 2027: 5%, 2028: 10%, 2029: 22.5%, 2030: 48.5%, 2031: 61%, 2032: 73.5%, 2033: 86%, 2034: 100%
Erfasste Sektoren (Import)	Eisen und Stahl, Zement, Aluminium, Düngemittel, Elektrizität, Wasserstoff Prüfung vor Ende der Übergangsfrist durch Kommission, ob der Geltungsbereich auch auf organische Chemikalien und Kunststoffe ausgeweitet wird. Ab spätestens 2030 sollen alle Sektoren unter dem ETS in den CBAM fallen.
Mittelverwendung	Allgemeiner EU-Haushalt
Unterstützung anderer Länder bei der Dekarbonisierung	Nein
Ausnahmeregelungen für Länder des globalen Südens	Nein

POSITIONEN DER UMWELTVERBÄNDE

Umweltverbände sehen die Einführung des CBAM als wichtiges Instrument, um die EU-Klimaziele zu erreichen. Verbände, wie der Deutsche Naturschutzring und das Klimaaktions-Netzwerk CAN Europe [fordern](#) jedoch Nachschärfungen. Der CO₂-Grenzausgleich kann insbesondere als [kooperatives Projekt](#) mit tatkräftiger und finanzieller Unterstützung der Handelspartnerländer global Veränderungen anstoßen. Durch effektiven Wissenstransfer muss sichergestellt werden, dass das System nach außen nicht als protektionistische Maßnahme wirkt. Außerdem findet der [WWF](#), dass alle kostenlosen Zertifikate erst 2034 vom Markt genommen werden, als viel zu spät. Denn solange kostenlose Verschmutzungsrechte an die Industrie vergeben werden, ist der Anreiz zu gering, auf klimafreundliche Prozesse umzustellen. Dies unterstreicht auch die Organisation [Germanwatch](#) in ihrem Kurzpapier zur Zusammenfassung der Ergebnisse. Darüber hinaus stellt Germanwatch klar, dass die Regelungen insgesamt viel zu spät spürbar sein werden und beschreibt die Einigung somit als „eine verpasste Chance für die globale Industrietransformation“.

Eine [Untersuchung von E3G und Sandbag](#) hat gezeigt, dass die vorgeschlagenen Bestimmungen nur einen kleinen Teil der Produkte erfassen. Auch um zu verhindern, dass die Kosten hauptsächlich von den europäischen Direktverbraucher*innen getragen werden, müssten die Regularien angepasst werden.

Zusätzlich werden die Exportrabatte als problematisch angesehen. Denn die Herstellung von Produkten in der Europäischen Union erhält weiterhin eine kostenlose Zuteilung in Höhe von 100 Prozent, sofern diese Produkte für den Export in Drittländer bestimmt sind, in denen es keine vergleichbaren Kohlenstoffpreismechanismen gibt.

Die große außenpolitische Dimension des Dossiers lässt sich bereits an [ersten internationalen Reaktionen](#) ermesen. Vielerorts wurde die Ankündigung der Maßnahme als protektionistischer Schritt der EU wahrgenommen. Die EU muss hier einen guten Weg finden, um einerseits andere Staaten zu ermutigen, ihre Emissionen zu senken und zugleich nicht ihre eigene Wirtschaftlichkeit einzuschränken. Fraglich ist mit der Einigung noch, wie andere Staaten in ihren Dekarbonisierungsbemühungen unterstützt werden sollen oder wie globale Systeme entwickelt werden können.